

公益社会実現に向けた課題と展望（三）

東北公益文科大学教授 出井 信 夫

はじめに

- I 公益法人改革の経緯と公益法人三法（90巻八号）
- II 認定審議の要点と移行期間終了後の移行状況（90巻八号及び90巻九号）
- III 監督の基本的な考え方と立入り検査の基本的な考え方（本号）
- IV 公民の役割分担と公民連携 PPP・NPO、PFI、公益信託、第三セクター（本号及び次号）
- V 公民連携 PPP の現状と課題
- VI 「総務省」研究会「新しい公共」の概念
- VII 「内閣府」推進会議「新しい公共」の概念
- VIII 「新しい公共」の担い手——各省庁の取組み
- IX 補完性の原理——「自助」「共助」「公助」社会
- X 「自民党政府」の「共助社会」の概念
- XI 企業のメセナ・フィランソロピー・社会貢献・CSR
- XII 企業の CSR（企業の社会的責任）
- XIII ソーシャルビジネス・コミュニティビジネスと公益ビジネス
- XIV 「公益」の発想と「公益」活動の源流
- XV 事業における「公益」性と「収益」性の視点
- XVI 先人に学ぶ公益活動、公益事業の推進
- XVII 「共助社会」「公益社会」実現のデザイン
- XVIII 市民力の利活用と寄付金制度・ふるさと納税制度

III 監督の基本的な考え方と立入り検査の基本的な考え方

法人が移行認定、移行認可された後の「監督の基本的な考え方」について、内閣府では、平成二〇年十一月二二日、

次のような内容の基本的な考え方を発表している。参考に紹介する(出所…『公益法人 Incorporation 国・都道』。府県公式公益法人行政総合情報サイト)。

一 監督の基本的な考え方

「監督の基本的な考え方」は、次のとおりである。

今回の公益法人制度改革により、(i)監督についても主務官庁による裁量的なものから法令で明確に定められた要件に基づくものに改められたこと、(ii)法律により法人のガバナンス(内部統治)及び情報開示について詳細に定められたことを踏まえ、また、(iii)不適切な事案は制度に対する信頼を揺るがしかねないこと、(iv)法人の実態を十分に把握しなければ効果的な監督を行うことができないことを考慮し、国の監督機関(行政庁たる内閣総理大臣及び法律で内閣総理大臣の権限を委任された公益認定等委員会)は、次のような考え方で新公益法人(新制度の公益社団法人及び公益財団法人をいう。以下同じ。)の監督に臨むことを基本とする。

- (i) 法令で明確に定められた要件に基づく監督を行うことを原則とする。
- (ii) 法人自治を大前提としつつ、民による公益の増進のため新公益法人が新制度に適切に対応できるよう支援する視点を持つ。
- (iii) 制度への信頼確保のため必要がある場合は、問題ある新公益法人に対し迅速かつ厳正に対処する。
- (iv) 公益認定申請等の審査、定期提出書類等の確認、立入検査などあらゆる機会を活用して法人の実態把握に努める。

なお、移行法人(公益目的支出計画を実施中の一般社団法人及び一般財団法人をいう。以下同じ。)については公益目的支出計画の履行を確保する観点から監督を行うこととされており、移行法人が公益の目的のための支出(整備法第一一九条第二項に掲げられた事項の支出をいう。)を行う限りにおいて共通の規律が必要と考えられることから、原則として新公益法人の監督に準じた考え方で監督を行う。

〔注〕 監督の具体的措置の範囲

「監督」は、公益認定（新規、移行）、移行認可の登記終了後、行政庁及び法律で行政庁の権限を委任等された合議制の機関が、新公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において、また、移行法人の公益目的支出計画の履行を確保するために必要な範囲内において、行うものである。

新公益法人については、公益法人認定法では第二章第三節に「公益法人の監督」が設けられ、報告徴収、立入検査、勧告、命令、認定の取消し等の規定が置かれているほか、他節に規定されている変更の認定、定期的な事業報告等も新公益法人の事業の適正な運営を確保するための措置であり、これら全体を監督の具体的措置として捉えることとする。移行法人については、整備法第一二三条第二項に監督の根拠規定が置かれ、更に公益目的支出計画の変更の認可、公益目的支出計画実施報告書の作成及び提出、報告徴収、立入検査、勧告、命令、認可の取消し等の規定が置かれており、これらを監督の具体的措置として捉えることとする。

(1) 提出書類等

移行法人については、移行申請において必要な提出書類がある（表―9）、〔表―10〕参照）。

『公益法人information 国・都道府県公式公益法人行政総合情報サイト』には、公益法人と、一般法人に区分して、それぞれ必要な提出書類について、説明文書などを掲載している。提出する書類内容などの詳細については、同サイトを参照されたい。

(2) 山形県の監督の考え方

内閣府では、平成二〇年一月二一日、法人が、移行認定、移行認可された後における「監督の基本的な考え方」を発表している。

山形県では、「監督の基本的な考え方」を、平成二二年三月一三日に定めている。内容は内閣府のものと同じもの

〔表一9〕「公益法人」対象

区 分	名 称
手 引 き	定期提出書類（事業計画書、事業報告）の手引き（H25/3/28）
	変更認定申請・変更届出の手引き
書 類 一 式	事業報告等提出書類一式
	変更認定申請書一式
	変更届出書一式

〔表一10〕「一般法人」対象

区 分	名 称
手 引 き	公益目的財産額の確定に係る必要書類の手引き
	定期提出書類（公益目的支出計画実施報告書）の手引き（H25/3/28）
	変更認可申請・変更届出の手引き
	公益目的支出計画の実施が完了したことの確認請求にかかる必要書類の手引き ＊準備中
書 類 一 式	公益目的財産額の確定に係る必要書類一式
	公益目的支出計画実施報告書一式
	公益目的支出計画変更認可申請書一式
	公益目的支出計画変更届出書一式
	公益目的支出計画の実施が完了したことの確認請求に係る必要書類一式

になっている。

この制定については、第四回審議会（平成二年二月二〇日）に諮られ、承認された。

二 法人の立入検査の考え方と立入検査結果
法人が、移行認定、移行認可された後における「立入検査の考え方」について、内閣府では、平成二一年一二月二四日、次のような内容の基本的な考え方を発表している。参考に紹介する（出所…『公益法人 Information 国・都道府県公式公益法人行政総合情報サイト』）。

(1) 法人の立入検査の考え方

「立入検査の考え方」は、次のとおりである。新公益法人及び移行法人の監督については、法令の規定に加えて基本的な考え方を平成二〇年一月に内閣府として取りまとめたところである。

監督の具体的な措置のうち、立入検査は新公益法人及び移行法人の実態把握のための重要な手段のひとつである。「監督の基本的な考え方」を踏まえ、新公益法人に対しては公益法人認定

法、移行法人に対しては整備法に基づき、適正かつ効果的な監督を効率的に行うことができるよう、立入検査の原則的な考え方を示すこととする。

(i) 新公益法人の立入検査は、公益法人認定法第二十七条第一項で示された、「公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において」、すなわち法令で明確に定められた新公益法人として遵守すべき事項に関する新公益法人の事業の運営実態を確認するという観点から行う。

(ii) 公益認定後第一回の立入検査はできるだけ早期（公益認定後概ね一年から三年以内を目途とする。）に実施することとする。

立入検査を適切なものとするために、年度当初までに立入検査に関する計画を毎年作成する。新公益法人の事業の運営状況に応じて立入検査の頻度を増やすなど、重点的かつ機動的な計画とする。

立入検査の対象となる新公益法人へは、立入検査実施予定日の概ね一か月前に立入検査の実施日時、場所等を通知する。

(iii) 立入検査の中で、法人関係者から要請があった場合又は必要があると判断する場合には、新公益法人制度に関する理解を深め、適切な法人運営の実施を支援する観点から、制度の詳細について説明等を行う。

(iv) 公益認定審査等の際の監督担当者への申し送り事項等、定期提出書類、変更の届出、報告徴収で得られた情報、外部から提供された情報等を活用し、公益目的事業の実態等立入検査を行わなければ確認が困難な事項を中心に、重点的に検査を実施する。現場における検査の状況等から検査対象事項を広げる必要があるれば、臨機応変に対応する。

法人運営全般については、理事及び監事等法人運営に責任をもつ者から説明を求める。

(v) 公益認定の基準又は欠格事由等に関連する新公益法人の問題点が発覚した場合には、問題点の重大さを勘案し

て、適時適切に立入検査を実施する。

(2) 移行法人の立入検査

移行法人の立入検査については、整備法第一二八条第一項の規定に基づき、移行法人が、次の一から三のいずれかに該当すると疑うに足りる相当な理由があるときには、特例民法法人から一般法人への移行に係る整備法の規程の施行に必要な限度において立入検査を実施することとなる。

すなわち、立入検査を行う前提条件として、公益目的支出計画の履行を確保できないと疑うに足りる相当な理由があることが必要であり、移行法人に対する立入検査は事前に計画して行うものではなく、このような事態の発生に対して実施する。

(i) 正当な理由がなく、整備法第一一九条第二項第一号の支出をしないこと。

(ii) 各事業年度の整備法第一一九条第二項第一号の支出が、公益目的支出計画に定めた支出に比して著しく少ないこと。

(iii) 公益目的財産残高に比して当該移行法人の貸借対照表上の純資産額が著しく少ないにもかかわらず、整備法第一二五条第一項の変更の認可を受けず、将来における公益目的支出計画の実施に支障が生ずるおそれがあること。

(3) 山形県の立入検査の考え方

内閣府では、平成二〇年一月二一日、法人が、移行認定、移行認可された後における「立入検査の考え方」について、基本的な考え方を発表している。

山形県では、「立入検査の考え方」を、平成二二年三月一三日に定めている。内容は内閣府のものと同じものになっている。この制定については、第一二回審議会（平成二二年三月一六日）に諮られ、承認された。

(4) 平成二三年度総務省所管特例民法法人等の立入検査の結果直近の総務省所管特例民法法人等の立入検査の結果について、平成二四年一月三〇日に発表された、報道資料「平成二三年度総務省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況」について、概要を紹介する。

報道資料には、次のように示されている。

「公益法人の指導監督体制の充実等について」（平成一三年二月九日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ）において、各府省は、所管特例民法法人に対する立入検査を少なくとも三年に一回実施し、毎年度の立入検査の実施状況を取りまとめ、その結果を公表することとされている。

今般、本申合せに基づき、平成二三年度における総務省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況を取りまとめたので、公表する。

(i) 総 括 表

所管法人数、立入検査実施法人数、改善すべき点のあった法人の状況は、「表―11」のとおりである。

(ii) 改善すべき点のあった法人の内訳

改善すべき点のあった法人の状況は、「表―12」のとおりである。

〔主な指摘事項と改善措置（予定を含む）〕

（法人運営面）

・各種規定（事務処理規程、公印規程等）に不備が見られる（措置するよう指

〔表―11〕 総 括 表

所管法人数	立入検査実施法人数	改善すべき点のあった法人
246法人	96法人	44法人

（注） 所管法人数は平成23年12月1日現在。

〔表―12〕 改善すべき点のあった法人

改善すべき点のあった法人				
	法人運営面で問題のあった法人	事業の内容・実施等の面で問題のあった法人	財務・会計面で問題のあった法人	その他
44法人	27法人	17法人	31法人	0法人

（注） 複数の改善すべき点があった法人があるため、改善すべき点のあった法人数と、内数の合計数は一致しない。

導）。

・情報公開が不十分である（事務所に必要書類を備え置き、閲覧に供するよう指導）。

（事業実施面）

・収益事業に対する支出の割合が総支出の二分の一を超えている（収益事業の実施を必要限度にとどめ、公益事業への支出の割合を高めるよう指導）。

・定款に定められた事業の一部を実施していない（定款に定められた事業を行うよう指導）。

（財務・会計面）

・内部留保の水準が「公益法人の設立許可及び指導監督基準」で規定する三〇％程度を超えている（内部留保水準の引下げを図るよう指導）。

(iii) 立入検査の実施状況（平成二一年度～平成二三年度）

立入検査の実施状況は、「表―13」のとおりである。

(iv) 過去三年間の立入検査実施率が一〇〇％に満たなかった理由

・引き続き法人の自主解散を指導中。

・平成二三年度に解散予定法人であったため（解散済）。

(5) 平成二四年度山形県移行認定法人の立入検査の結果

山形県では、平成二四年度から立入検査を実施しており、これまで移行認定された各公益法人について立入検査が実施され、その状況は第五四回審議会（平成二五年四月一九日）で報告され、了承された。

平成二四年度は一五法人に対して立入検査が実施された。概ね、移行認定された各公益法人

〔表―13〕 立入検査の実施状況

所管法人数	立入検査実施法人数	立入検査実施率（％）
		（実施法人数 / 所管法人数 × 100）
246法人	244法人	99.2%

（注） 所管法人数は平成23年12月1日現在。立入検査実施法人数は、平成21年度～平成23年度の3年間に立入検査を実施した法人の実数である。

においては、法令に準拠した法人運営がなされていたが、二法人に対して不適切な点が指摘され改善が求められた。その内容は、いずれも理事会等の開催手続きが不適切であるなど、法人運営に関する事項であり、新公益法人制度に不慣れなために問題があったものである。

(6) 平成二五年度山形県移行認定法人の立入検査の結果

山形県では、平成二五年度に、四九法人に対して立入検査が実施され、その状況は第六五回審議会（平成二六年三月一八日）で報告され、了承された。立ち入り検査対象四九法人のうち、シルバー人材センター九法人については平成二六年度に実施される予定である。

立ち入り検査した法人については、一三法人については法令に準拠した法人運営がなされており、問題はないものの、二七法人については、法人に対して適切な運営を図るよう、口頭により、指摘事項の改善が求められた。その内容は、理事会や社員総会等の招集通知の発信日が不明であったり、社員総会へ代理出席した場合の議決権の数が正確に確認されていないなど、法人運営に関する事項であり、新公益法人制度に不慣れなために生じた問題である。各法人に対して、公益認定等審議会公益法人担当事務局等より、口頭により、指摘事項に対して改善が求められた。

三 法人の移行後における課題と対応

これまで移行認定、認可された法人について、筆者がこれまで知見、見聞した法人の事例を踏まえて、(1)移行申請、審査における法人側の判断や基準、(2)移行申請、審査にみる法人の問題・課題、(3)移行後における法人の対応問題・課題、(4)移行後における自治体出捐法人等の対応問題・課題などについて概観する。

(1) 移行申請、審査における法人側の判断や基準

法人が移行申請、審査において、(i)一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するか、または(ii)公益社団法人及び公益財団法人として移行認定申請するかについては、まったく各法人の自由裁量の範囲の問題であり、法人の意

思決定によるものである。

法人においては、どのような判断や基準で、移行認可申請、移行認定申請しているのかについて概観する。

一般に、(i)「公益社団・財団法人におけるポイントとその特徴」については、次のように要約される。

公益社団・財団法人に認定されるには、法人法および認定法の基準を満たすことが必須条件である。財産についても、公益目的事業財産とそれ以外の財産を区分する必要や、収益事業の収益の一定割合を公益目的事業財産とする必要があるなど、認定法にのっとった運営が必要とされる。

また、税法上の優遇措置を受けつつ、特に寄付を主要な財源として公益目的事業を行なう法人、または、収益事業で得られた収益を財源の一部として公益的事業を実施したいと考えている法人が、公益社団・財団法人を選択することが想定される。

一方、(ii)「一般社団・財団法人におけるポイントとその特徴」については、次のように要約される。

一般社団・財団法人に認定されるには、法人法に適合していることが必須条件である。公益目的支出計画実施中は、毎事業年度の公益目的支出計画の実施報告が必要となるが、比較的自由な立場で公益的な事業はもとより、さまざまな事業を柔軟に実施したいと考えている法人が、一般社団・財団法人を選択することが想定される。

また、税制のうち、法人税については、非営利が徹底された法人等においては、収益事業のみに課税されるが、受取利子等に係る源泉所得税については課税されることになる点は注意する必要がある。

このように、一般社団及び一般財団法人については、法人活動や法人の事業などについては、柔軟に実施できるものの、公益目的事業以外については原則課税という点に留意する必要がある。

実際にどのような判断や基準によって、公益社団・財団法人と一般社団・財団法人のいずれに移行するのか、ある財団法人においては、法人の「組織移行」について、大要、次のような四つの観点、すなわち、(i)機動的な財団の運

営の観点、(ii)寄付等に頼らない運営の観点、(iii)優遇税制の適用の観点、(iv)一般または公益財団法人移行に係る制約点と対外的評価の観点より、「一般財団」「公益財団」のメリットやデメリットを比較検討している。参考にその議論のポイントを要約、概観する。

(i) 機動的な財団の運営の観点

一般財団がふさわしい。公益財団は機動的な理事会等の開催が難しい。役員は、理事会等への代理出席は認められないうえ、役員のうち三分の二以上は外部から招聘しなければならない。上記認定基準に違反すると認定取り消しとなり、他団体に財産を贈与しなければならない。

(ii) 寄付等に頼らない運営の観点

一般財団は運営費用を基本財産から支出することが可能だが、公益財団は運営費用を殆ど寄付金により賄う。

(iii) 優遇税制の適用の観点

公益財団法人は受取利息に係る源泉所得税が非課税なので、一般財団法人よりも公益財団法人がふさわしい。但し、現状の金利水準では年間三万円程度のメリットしかない。

(iv) 一般または公益財団法人移行に係る制約点と対外的評価の観点

現状の事業運営を継続するにあたり、一般財団法人及び公益財団法人のどちらに移行しても制約されるものではなく、対外的評価も大きく変わることは考えにくい。

このように、法人の移行に際しては、各法人において、比較検討がなされている。法人の移行に際して「一般」となるのか「公益」となるのか、それぞれメリットやデメリットを比較検討、議論をする際には、法人の事務所や事業遂行するための事業用施設や設備などの固定資産を自己所有している法人・団体であるのかなどによっても、メリットやデメリットは異なるといえよう。

また、多くの自治体出捐法人のように、指定管理業務を行っているだけで施設は自己所有していない法人や団体であるのかによって、固定資産税などの課税関係が異なる点についても、同様に留意する必要がある。

(2) 移行申請、審査にみる法人の対応問題と課題

筆者は山形県公益認定等審議会の委員を委嘱されている。この審議会は非公開である。審議会の議論や検討、また知見、見聞した法人の例を踏まえて、移行申請、審査における問題・課題について、個別事例に抵触しない範囲内において、また法人の取材やインタビューなどにおける法人の意見や見解などを踏まえて概観する。

当然のことであるが、移行する法人が、(i)一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するか、または(ii)公益社団法人及び公益財団法人として移行認定申請するかについては、各法人の自由裁量範囲の問題であり、法人の意思決定により任されている。

類似した事業や業務などを行っている法人や団体について、例えば、青年会議所、シルバー人材センター、奨学金の貸与や給付を行っているような奨学・育英基金など、あるいは各業界団体の支部的な役割を果たしているような法人や団体については、概ね同じように、公益社団法人や公益財団法人に移行認定申請する例が比較的多いといえるが、中には、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するものも少なからずある。

自治体が出捐出資して設立された法人や団体、すなわち、各都道府県や各市町村において設立された法人や団体、いわゆる第三セクターと呼ばれる法人や団体、とりわけ、指定管理者となっている法人や団体においては公益社団法人や公益財団法人に移行認定申請する例が比較的多いといえる。が、中には、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するものも少なからずある。一般社団及び一般財団法人として移行認可申請する法人や団体においては、指定管理業務が収益事業として認識された結果であるといえよう。

一方、自治体が出捐出資して設立された法人や団体ではないものの、自治体から財政支援を受けたり、あるいは指

定管理業務を行っている、自治体の外郭的な団体として位置づけられている法人や団体においては、公益社団法人や公益財団法人として移行するのは、法人や団体の事業内容や業務内容の観点からみて厳しいという認識から、とりわけ、当該団体の県の指導として、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するものもある。これらの法人においては、法人登記する際に、所管官庁から公益社団法人や公益財団法人に移行認定申請しなかったのか、と問われた法人や団体がいくつか散見される。これらの法人については、移行後における対応などが注目される。

また、仄聞するところによれば、公益社団法人や公益財団法人に移行認定された法人のみならず、一般社団及び一般財団法人においても、各法人においては、法人の移行後に、税務当局から、事業内容や業務内容などの照会があったといわれている。

このように、税務当局においては、法人税等の課税の観点から、各法人の移行に対して極めて大きな関心を示していることについては、移行後の各法人においても十分留意する必要があるといえる。

(3) 移行後における法人の対応問題・課題

前述したように、青年会議所、シルバー人材センター、奨学金の貸与や給付を行っているような奨学・育英基金など、あるいは各業界団体の支部的な役割を果たしているような法人や団体の中で、今回の法人の移行においては、公益社団法人や公益財団法人ではなくて、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請した法人や団体が少なからずあるといえよう。

これらの法人や団体については、今回の移行期間内では、十分に資料整理ができなかった、また検討しきれなかった小規模な法人や団体、あるいは審議会において出されたいくつかの疑問点や質問事項、また指摘された事項等に対して、審議会の委員を説得するだけの論拠や説得材料に苦慮した結果などから、今回の移行期間においては、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請した法人や団体があるものと推測される。

これらの法人や団体については、数年以内に、公益社団法人や公益財団法人へ移行申請する法人や団体が出てくる可能性が高いと考えられるが、現段階では、どの程度あるのか不明である。

いずれにしても、公益認定要件に合致した運営がなされていることが基本的な要件であるということについては、論をまたない。

(4) 移行後における自治体出捐法人等の対応問題・課題

移行後における自治体出捐法人等の対応問題・課題については、一般社団及び一般財団法人であれ、公益社団法人や公益財団法人であれ、指定管理業務との係わりの問題が大きな課題である。

公の施設の性格や機能、内容にもよるが、一般に、都道府県等における施設については、公益法人である財団法人等が設立され管理運営される例が多い一方、市区町村においては株式会社等が設立され管理運営される例が多い傾向にある。「公設民営」に関しては、基本的に、自治体の出資法人である公益法人、また株式会社、さらには指定管理者制度との関係に併せて議論する必要がある。

このように、「公設民営」との関係についても、公益法人の事業に対する公益認定の観点より重要な問題がある。つまり、同じような性格や機能を持つ「公設民営」施設においても、公益法人が施設の運営管理を行っている場合と、株式会社等の営利法人が運営管理を行っている場合がある。この両者において、一方の公益法人の場合においては、原則、公益目的事業として認定され非課税事業とされるのに対して、他方の株式会社の場合においては、原則、課税対象とされる。また、一般社団及び一般財団法人の場合においては、収益事業とみなされれば、原則、課税対象事業となるというように、相反する二つの事態が生ずることとなることについて、十分留意する必要がある。ここでは、このような点に留意する必要があるという指摘をするにとどめる。

ちなみに、自治体が新たに出資法人を設立する場合については、公益法人新制度に準拠することになる。自治体の

出資法人としては、次のように、(i)公益社団・財団法人、(ii)一般社団・財団法人、(iii)株式会社の三つの法人形態が考えられる。したがって、事業目的や事業内容に応じた法人形態として公益社団・財団法人を設立するに際しては、公益社団・財団法人の設立要件に基づいた所要の要件を満たす必要がある。

同様に、事業目的や事業内容に応じた法人形態として一般社団・財団法人を設立するに際しては、一般社団・財団法人の設立要件に基づいた所要の要件を満たす必要がある。

一方、事業目的や事業内容に応じた法人形態として株式会社を設立する場合には、会社法に基づいた所要の要件を満たす必要がある。

それぞれの法に準拠して、所要の要件を満たす必要がある点に留意することが重要である。

Ⅳ 公民の役割分担と公民連携PPP——NPO、PFI、公益信託、第三セクター

本章では、「公民連携・PPP」、「PPP」について概観する。「Public Private Partnership」の略語で、「公共と民間との連携・協働」のことである。すなわち、社会資本整備や公共公益サービスの提供にあたって、公共（自治体）と民間（企業や個人など）が、協力して事業を実施することである。「公民連携・PPP」が必要とされる社会経済的な背景、必要性としては、次のような諸点があげられる。本稿では、「公民連携・PPP」の必要性、また財・サービスの提供のあり方について概観する。詳細については、拙著を参照されたい。

一 市場の果たす役割・機能と市場の失敗

一般に、市場では、価格決定メカニズムを通じ、生産者は最適生産量を決定する一方、消費者も最適需要量を決定する。このように、市場では資源配分が効率的に行なわれる。

この効率性を規定する判断には、一般均衡論では「パレート最適」(Pareto Optimum)が最適性の概念として重視さ

れ、部分均衡論では「社会的余剰」の概念が重視される。

市場均衡における最適資源配分である「パレート最適」とは、「そのときの資源および技術的知識が与えられたものとすれば、社会の他の成員の経済状況を一層不利にすることなしには、もはやどの成員の経済状況をもそれ以上に有利にする余地は残されていないような資源配分の状態」を指す。

他方、市場のメカニズムがうまく機能しない状況が生ずる場合がある。自由市場経済でパレート最適が達成されるための条件には、諸条件が基本的に満たされていなければならないが、これらの諸条件が常に十分に満たされているとは限らない。これが「市場の失敗」と呼ばれるものである。

典型的な例としては、次の六つ、すなわち、(i)独占および寡占 (Monopoly & Oligopoly)、(ii)費用逓減 (Diminishing Cost)、(iii)外部効果 (External Effect)、(iv)公共財 (Public Goods)、(v)不完全情報 (Incomplete Information)、(vi)所得分配 (Income Distribution) があげられる。本稿では詳細な解説は省略する。拙著⁽⁸⁾あるいは経済学や公共経済学などに関する文献を参照されたい。

二 政府・財政の役割・機能と政府・財政の失敗

政府・財政の機能・役割には、(i)資源配分機能 (市場経済における資源配分上の非効率性を是正するために介入する…例に公共財の供給、公害の是正等)、(ii)所得配分機能 (所得や資産の格差を是正するために介入する…例に社会保障、累進的な税等)、(iii)安定化機能 (経済全体の安定化を図るために介入する…例に総需要管理政策等)、(iv)将来世代への配慮 (望ましい経済成長の維持を持続するために介入する…例に公共投資、公債の発行等) の四つがある。

一般に、政府・財政の機能や政府の政策過程また政府活動 (国や地方財政) は、消費者余剰と生産者余剰を併せた社会的余剰 (社会的便益) を最大にするように行動すると考えられている。しかしながら、必ずしも理想的には機能しないため、実現される政策がパレート最適にはならない側面に着目すると、「市場の失敗」に準拠して「政府の失

敗」と呼ぶことができる。ただし、「政府の失敗」とは、市場の失敗ほどには確立された概念ではないが、効率性（パレート最適）の達成に失敗すること、あるいは何らかの公平性を損なうという意味で用いられている。

次の点があげられる。(i) 政府の政策は、その認識、実施および効果の実現までにタイムラグがあり、その効果の規模を正確に測定することは不可能であること、(ii) 政策の効果は限定される場合があるが、効果の限定をはずすために、経済的誘因を伴わない規制を行なったとしても、この規制は適正に作用しないこと、(iii) 政治家の圧力、公共部門の組織間の利害調整により、立案された政策が予想どおりの効果を発生できないこと、(iv) 政府に働く人々の目的は利潤最大化ではないため、社会の変化に対応する誘因に欠けることなどである。

具体的には、次の六つのケース、すなわち、(i) 不完全情報、(ii) 不完全競争、(iii) 多数政党、(iv) 利益集団、(v) 官僚、(vi) 所得再分配があげられる。

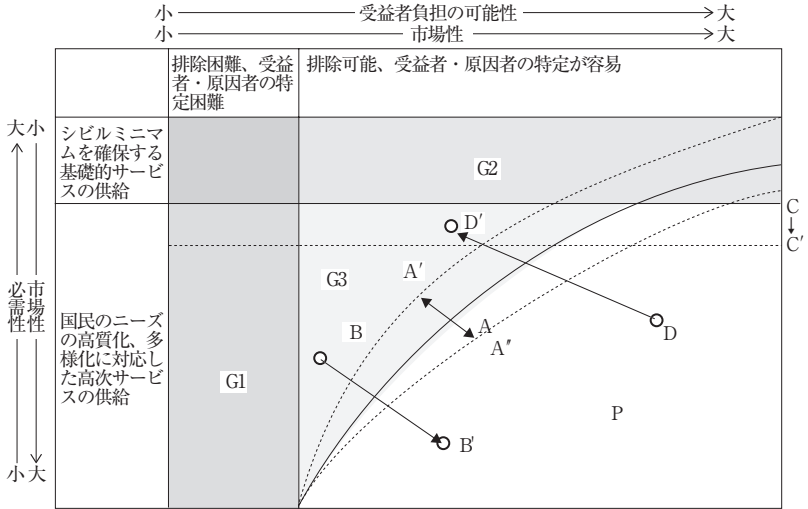
本稿では詳細な解説は省略する。拙著⁽⁹⁾、また経済学や公共経済学などに関する文献を参照されたい。

三 公民協力による事業連携の考え方

社会資本の特性には、「外部経済の存在」、「共同消費の性格」、「整備に当たつての費用通減」などの点で、いくつかの特徴があげられる。社会資本を、(i) 排除可能性（社会資本のサービスを排他的・独占的に利用できるか否か）という視点と、(ii) 供給される社会資本サービスの目的（基礎的サービスの提供か否か）の二つの視点より捉え、両者の関係性を図示したものが[図-8]である。⁽¹⁰⁾

まず、排除可能性また受益者・原因者の特定の可能性の面に着目すると、例えば国土保全施設のように、排除あるいは受益者・原因者の特定が困難な社会資本は、そもそも市場での取引が困難であることから専ら公的主体により整備されることとなる。次に、サービスの目的に照らして考えると、公営住宅等シビルマニマムの確保を保障する基礎的なサービスを提供する社会資本は必需性が高く、公平かつ安定的に供給されるべきもので、公的主体による整備が

〔図－8〕 社会資本整備主体の公民分担とその推移（イメージ図）



領域区分	領域の説明	領域の事例	他領域へのシフト要因（G→P、P→G）	シフト事例
G1	排除困難、受益者・原因者の特定が困難であるため公的主体による整備が基本となる領域。	国土保全一般道等	・受益者の特定ができない以上、市場での取引も困難となり、シフトも困難。	
G2	シビルミニマムの確保を保障するため公的主体による整備が基本となる領域。	公営住宅 救急医療 等	・基本的にはシフト困難 ・民営化してもシビルミニマムを充足する供給が保障されるだけの需要密度、技術、経験、制度的枠組等が蓄積された場合、シフトもある。	
G3	潜在的には民間主体による整備の可能性があるが、外部経済性、費用逓減性等を踏まえたサービス供給量や料金水準の適正化、その他特定の政策意図の実現の観点から公的主体により整備される領域。	有料公営交通 高等教育 等	・規則緩和等による民間活動領域の拡大。 ・技術の蓄積、クリティカル・マスのクリアー、リスクの減少等により産業が成熟化し、民間主体に移行。 ・需要密度の増大等により、民間企業としての成立が可能となる。 ・国民のニーズの高度化に対応した高付加価値サービスの提供。	A→A' 電気通信事業分野への民間企業の参入 B→B' 明治時代の官業の民営化 国際空港の民営化 有料老人ホーム
P	民間主体による社会資本整備の領域。	私鉄 電気事業 等	・保障すべきシビルミニマムのレベルアップまたはそれに伴う平均的水準の向上。 ・需要密度の低下、コストの高騰等社会経済環境の変化に伴う支援の必要性の増大。	C→C' 公営住宅の水準の向上 A→A' D→D' 人口減少地域の交通サービスへの支援拡充

(注) 1. G1、G2の領域に属するものであっても、機能の複合化を図ることにより、付加された機能に着目して民間活力の活用を導入する等、様々な工夫を講ずることはあり得る（例えば、国土保全事業における NTT-A の導入）。また、長期的には、技術の進歩が排除可能性に影響を及ぼす結果、G1領域が変化することも考えられる。

2. 本表での社会資本とは、従来どおり有形固定資産を念頭に置いている。

(出所) 経済企画庁総合計画局編『今つくる明日への社会資本』44頁より作成

基本となる。逆に排除可能性が大きく必需性の小さな社会資本で市場性が大きく付加価値の大きい社会資本は、民間主体がそのノウハウを積極的に活用し、適切な対価と引換にニーズに的確に対応した整備を進めることが期待される。

他方、両者のどちらにも属さない中間的な領域が存在する。この中間的な領域は、潜在的には民間主体による整備が可能ではあるが、「外部経済性」「費用逓減性」等を踏まえて適正な供給を確保するなど、社会経済上の何らかの要請により公的主体により整備が進められる必要がある領域である。

(5) 新制度の公益社団法人及び公益財団法人をいう(特例民法法人から移行の認定(整備法第四条)を受けた場合と、新規設立の一般社団法人又は一般財団法人が公益認定法第四条の認定を受けた場合は同様である)。

(6) 特例民法法人から移行の認可(整備法第四五条)を受けて通常の一般社団法人又は一般財団法人となり、公益目的支出計画を実施中である法人をいう。

(7) 出井信夫『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究—』(平成一四年三月、地域計画研究所)

(8) 前掲・出井注(7) 書。

(9) 前掲・出井注(7) 書。

(10) 前掲・出井注(7) 書二九—三〇頁。(原典) 経済企画庁総合計画局編『今つくる明日への社会資本』一九九一年一〇月、四四—四六頁。